

Documentos de la

DEMOCRACIA

#12

*Control Civil
de las
Fuerzas Militares*

por

Michael F. Cairo

we the people

Documentos de la

DEMOCRACIA

“Aun cuando existe la necesidad de contar con el poder de las fuerzas militares en la tierra, ... un pueblo sabio y prudente siempre las contempla con una mirada vigilante y recelosa”.

*– Samuel Adams
Signatario de la Declaración de Independencia*

Director Ejecutivo: George Clack / **Editor:** Melvin Urofsky

Director Administrativo: Paul Malamud. / **Director Artístico:** Thaddeus A. Miksinski, Jr.

Traducción: Angel Carlos González / **Composición Tipográfica:** Leticia Fonseca G.

ACERCA DEL AUTOR:

Michael F. Cairo obtuvo su doctorado por la Universidad de Virginia en 1999. Ha impartido clases en la Universidad de la Mancomunidad de Virginia y la Universidad del Sur de Illinois y ahora es catedrático de la Universidad de Wisconsin-Stevens Point. Entre sus intereses y sus investigaciones destacan la política exterior de los Estados Unidos y el proceso de la política externa.

Los Estados Unidos se han involucrado en relativamente pocas acciones militares sostenidas, desde 1789. A causa de esto, el interés público de la nación se ha enfocado sobre todo en los temas internos y la atención en los asuntos exteriores y de defensa nacional ha sido esporádica. En términos generales, las encuestas de opinión pública muestran que la mayoría de los estadounidenses son más o menos indiferentes hacia los temas de política exterior y que sólo en épocas de crisis internacional crece su interés por ellos. Sin embargo, una de las mayores motivaciones para fundar los Estados Unidos fue, como lo expresa la Constitución, “proveer para la defensa común”. La tercera parte de las 18 potestades enumeradas en el Artículo I, Sección 8 de la Constitución de los EE.UU., se refiere a asuntos militares y de política exterior. No fue casual que muchos de los primeros números de *The Federalist Papers* (Los Documentos del Federalista) se hayan referido a los requisitos de defensa de los Estados Unidos.

Al construir un nuevo gobierno nacional, los fundadores de la nación entendieron la importancia de establecer un gobierno capaz de defender en forma adecuada al país. Para la unificación eficaz de la política militar y la política exterior se requería un fuerte liderazgo ejecutivo de los militares. Al mismo tiempo, se percataron de que, sin el debido control, la fuerza militar se podría usar para apoderarse de los mandos del gobierno y amenazar la democracia. Los fundadores tenían un genuino temor a los abusos del poder militar; les preocupaba que, al cabo del tiempo, un ejecutivo fuerte pudiera llegar a degradarse y derivar hacia la dictadura o la demagogia. La historia les había enseñado que ese abuso no era poco frecuente. Por lo tanto, les pareció necesario demostrar que bajo la nueva Constitución las fuerzas militares estarían sometidas a la autoridad civil a fin de proteger la democracia. En *The Federalist* núm. 28, Alexander Hamilton escribió:

Independientemente de cualquier otro razonamiento sobre el tema, una respuesta cabal para aquellos que demandan una disposición más perentoria en contra de los establecimientos militares en tiempo de paz, consiste en decir que todo el poder del gobierno propuesto estará en manos de los representantes del pueblo. Esto es lo esen-

cial y, a la postre, aporta la única garantía eficaz de los derechos y privilegios del pueblo, que es posible tener en la sociedad civil.

Los fundadores reconocieron la importancia de contar con un ejército permanente para la protección y la defensa, pero creyeron que se debía tener el mayor cuidado con el fin de preservar la libertad y prevenir los abusos de poder. Tal como James Madison lo explicó en *The Federalist* núm. 41:

La seguridad contra el peligro externo es uno de los temas primigenios de la sociedad civil... [pero una] fuerza permanente... es una previsión peligrosa que, a la vez, puede ser necesaria. En la más pequeña escala, tiene sus inconvenientes. En gran escala, sus consecuencias pueden ser fatales. Cualquiera que sea la escala, es un tema digno de cuidado y precaución. Una nación sabia combina todas estas consideraciones y, al tiempo que no se priva a sí misma de recurso alguno que pueda llegar a ser esencial para su seguridad, usa toda su prudencia para aminorar tanto la necesidad como el riesgo de hacer uso de alguno de estos recursos que pueda ser pernicioso para sus libertades.

Las muestras más claras de esta prudencia están inscritas en la Constitución propuesta. La Unión misma, que aquélla aglutina y garantiza, invalida cualquier pretexto para crear un establecimiento militar que pudiera ser peligroso.

Por lo tanto, la Constitución pone en manos del Congreso la responsabilidad de formar y mantener un ejército —es decir, de pagarlo—, con miras a evitar que la presidencia se vuelva demasiado poderosa. Además, con el fin de prevenir las decisiones imprudentes e inalterables, la facultad formal de declarar la guerra se le asigna al Congreso y no al ejecutivo. No obstante, al mismo tiempo, la Constitución le confirió al presidente el rango de comandante en jefe del Ejército y la Armada de los EE.UU. y de las milicias estatales, con lo cual otorgó a su cargo el poder suficiente para resistir ataques del extranjero y defender a la incipiente nación.

Sin embargo, como muchos otros principios de la Constitución, los detalles del control civil nunca se explican con claridad en la misma. El control civil de las fuerzas militares en 1789 era muy diferente de lo que ha llegado a ser en la actualidad. De hecho, los fundadores nunca imaginaron una clase militar profesional y, por lo tanto, no podían haber previs-

to la naturaleza del control civil de hoy. En consecuencia, el control civil de las fuerzas militares ha evolucionado en los Estados Unidos como una cuestión de usos y costumbres, y también como fruto de los legalismos constitucionales.

Una tradición de soldados-ciudadanos

En la Constitución misma no se menciona la creación de un instituto armado permanente. Los fundadores no estaban familiarizados con el concepto de un servicio militar de carrera. Ellos concebían el servicio militar en tiempo de guerra como una atribución de todos los ciudadanos. Aun cuando George Washington era el estadista-soldado más notable, muchos delegados de la Convención Constitucional habían ostentado rangos militares en la Revolución de los EE.UU. De hecho, la idea de que hubiera una división entre las clases civil y militar era casi inexistente.

El punto de vista que suscribían los fundadores se puede inferir del texto del Artículo I, Sección 6 de la Constitución:

Ningún senador o representante podrá ser asignado, durante el periodo para el cual fue elegido, a cargo civil alguno que haya sido creado en él, o cuyos emolumentos hayan sido aumentados en dicho periodo, bajo la autoridad de los Estados Unidos; y ninguna persona que ostente algún cargo del gobierno de los Estados Unidos podrá ser miembro de ninguna de las cámaras mientras continúe desempeñando tal cargo.

Esta cláusula rechaza la idea de que los miembros del Congreso pudieran servir también en puestos ejecutivos o judiciales. Refleja el principio constitucional básico de la separación de poderes; es decir, la idea de que cada rama del gobierno debe estar separada y ser distinta de las otras ramas. Sin embargo, nada hay en esta cláusula o en ninguna otra parte de la Constitución que prohíba a los senadores o representantes el ser asignados a cargos militares. En vista de que los fundadores creían que estos individuos serían los más capaces en la sociedad del país, suponían que algunos de ellos se desempeñarían en forma natural como comandantes de las fuerzas armadas en las épocas de crisis. De hecho, la inclusión de esta cláusula

en la Constitución fue defendida sobre la base de que los cargos militares eran solo una excepción. Los fundadores pensaban que las fuerzas militares no serían profesionales: en esencia, dichas fuerzas consistían en un ejército estable o una milicia de ciudadanos, y los ejércitos estables se formaban únicamente cuando el país estaba en guerra. Tal como lo explicó Elbridge Gerry, quien asistió como delegado a la Convención Constitucional de 1787: “Los ejércitos permanentes, en tiempo de paz, no pueden ser congruentes con los principios de los gobiernos republicanos, son un peligro para las libertades de un pueblo libre y, por regla general, se convierten en máquinas destructivas que dan lugar a la instauración del despotismo”.

Por lo tanto, el principio del control civil encarnaba la idea de que todo auténtico ciudadano era responsable de la defensa de la nación y la defensa de la libertad, y que iría a la guerra en caso de necesidad. De acuerdo con la idea de que la fuerza militar debía encarnar los principios democráticos y alentar la participación del ciudadano, la única fuerza militar aceptable para los fundadores era una milicia ciudadana, en la cual se reducían a su mínima expresión las divisiones entre oficiales y reclutas.

Así pues, los fundadores redujeron el ejército regular después de la Guerra Revolucionaria y confiaron a las milicias estatales la defensa de las fronteras del Oeste. Esos recortes reflejaban el temor de la democracia de los EE.UU. a las instituciones militares y a la función de las fuerzas armadas, el cual, en cierta medida, tuvo su raíz en las experiencias con los militares británicos que los gobernaron en el periodo colonial. En todo el siglo XIX y a principios del XX, esos temores se arraigaron en la sociedad y en los políticos del país. La profunda herencia cultural estadounidense de un sentimiento antimilitar, en conjunción con su aislamiento geográfico, dio origen a una tradición de control civil sobre las fuerzas militares.

El legado cultural anglosajón que imperaba en la época en que la nación fue fundada era otra razón más general de esta aversión a las fuerzas militares y a las instituciones castrenses, sobre todo en tiempo de paz. La reacción de los británicos al



periodo de Cromwell, en la década de 1640, cuando el ejército nacional se usó para suprimir a la oposición política, era un recuerdo vívido en el siglo XVIII. Además, una de las principales tensiones que condujeron a la Revolución de los EE.UU. fue el establecimiento de tropas británicas en suelo norteamericano después de las guerras contra los franceses y los indígenas (1754-63). Los colonos rechazaron ese tipo de intrusión a partir del concepto de sus derechos como ingleses, tomando como base el hecho de que eso no sería aceptable en Gran Bretaña. La misma actitud precavida se reflejó en la propia Revolución. A fin de conseguir que el Congreso Continental autorizara y aprovisionara al ejército, el general George Washington le tuvo que garantizar que no usaría esos efectivos para usurpar su autoridad. Por lo tanto, aun en el fragor de la batalla, los estadounidenses eran recelosos de la autoridad militar.

La geografía tuvo también un papel importante en las actitudes de los estadounidenses frente a las fuerzas militares. Hasta el final del siglo XIX, los grandes océanos hicieron las veces de barreras de protección para el continente norteamericano y los vecinos de los Estados Unidos no implicaban una amenaza grave. En ese aislamiento, el país fue virtualmente inmune a cualquier amenaza militar importante procedente de Europa y de Asia. Así mismo, los abundantes recursos naturales de su entorno hicieron que los estadounidenses fueran casi independientes del resto del mundo.

Fue así como cuatro premisas básicas condicionaron el modo en que los estadounidenses percibían el control civil de las fuerzas militares en la época inicial de la república. En primer lugar, se consideraba que las grandes fuerzas militares eran una amenaza a la libertad, un legado de la historia británica y de la ocupación armada en el periodo colonial. En segundo lugar, las grandes fuerzas militares amenazaban la democracia de los EE.UU. Esta idea se enlazó con el ideal del soldado-ciudadano y con el temor de que se estableciera una clase militar aristocrática o autocrática. En tercer lugar, las grandes fuerzas militares amenazaban la pros-

peridad económica. Conservar un gran ejército permanente habría sido una enorme carga para la joven economía de la nueva nación. Por último, las grandes fuerzas militares amenazaban la paz. Los fundadores aceptaron la propuesta liberal de que toda carrera armamentista conduce a la guerra. Por lo tanto, el control civil de las fuerzas militares surgió de un conjunto de circunstancias históricas y al cabo del tiempo se asimiló al pensamiento político estadounidense a través de la tradición, las costumbres y las creencias

Los primeros presidentes como comandantes militares

La cláusula de la Constitución sobre el comandante en jefe dispone que, además del resto de sus deberes, “el Presidente será el Comandante en Jefe del Ejército y la Armada de los Estados Unidos y también de las milicias de los diversos estados, cuando sean llamados al servicio efectivo de los Estados Unidos”. Esta cláusula ha sido fundamental a través de la historia de los EE.UU., ya que se entiende como una invitación permanente al control civil de los asuntos militares. El mismo principio por el cual los forjadores de la Constitución pudieron prever la posibilidad de que los senadores se convirtieran en generales en caso de guerra, les permitió aceptar a un presidente civil como comandante militar en jefe. El aspecto crucial de este asunto es que el propio presidente de la república está sujeto en todas sus funciones a las restricciones propias del gobierno democrático y, por lo tanto, es menos probable que haga uso de las fuerzas armadas para expandir el poder ejecutivo en general por medio de su autoridad militar.

El grado en que los fundadores esperaban que el presidente ejerciera sus funciones militares se puede apreciar en el hecho de que no trataron de contener la autoridad personal de aquél para la conducción de tropas en el campo de batalla. La intención y la expectativa de la época era que el presidente podía, y debía, asumir el mando personal de las fuerzas militares en el combate. En todo el siglo XIX, los presidentes no vacilaron en hacerlo así. El primer presidente, George Washington, estableció con claridad este precedente en 1799, al sofocar la

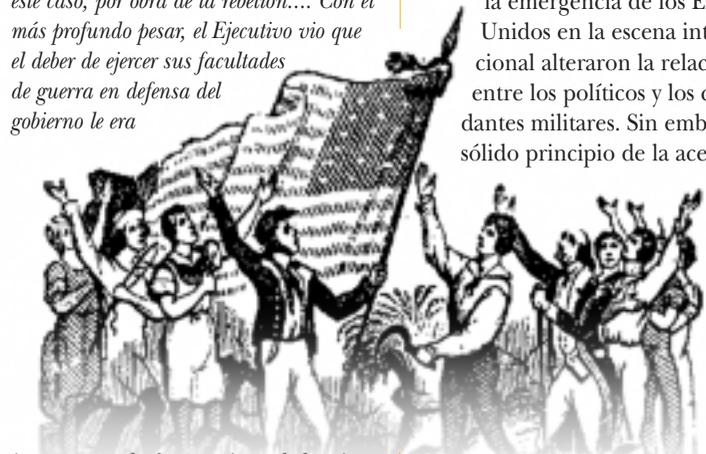
Rebelión del Whiskey, una violenta insurrección de los granjeros de Pennsylvania contra la alcabala del gobierno sobre el consumo. A pesar de que se trataba de una rebelión pequeña, que estaba confinada en un área limitada, Washington interpretó la violencia nada menos que como un intento de subvertir el gobierno. Él declaró que si los rebeldes no eran sometidos, “nos podemos despedir de todo tipo de gobierno en este país”. Para demostrar la autoridad federal, Washington reunió una fuerza militar que rivalizaba con todo el ejército revolucionario y encabezó personalmente la marcha del ejército a través de Pennsylvania.

Otros presidentes siguieron el ejemplo de Washington. Aunque la medida no fue eficaz, el presidente James Madison organizó y planeó la defensa de la capital contra las fuerzas británicas en 1814. En la Guerra México-EE.UU. de la década de 1840, el presidente James K. Polk ejerció su autoridad como comandante en jefe y dirigió personalmente al ejército del país contra los mexicanos. Aun cuando Polk no comandó al ejército en los campos de batalla, su estrategia fue la base de las acciones de sus fuerzas. En todo el siglo XIX, los presidentes siguieron dirigiendo al ejército en forma personal, trazando estrategias militares y participando en asuntos exclusivamente castrenses. El más notable en el ejercicio de este amplio usufructo de autoridad fue el presidente Abraham Lincoln.

Lincoln se enfrentó a la más grave e importante amenaza que la democracia de los Estados Unidos haya afrontado jamás. Ante el reto de la secesión de los estados del Sur y la desintegración de la Unión, él usó sus facultades ejecutivas, en toda su extensión, con el fin de preservar a la nación. Primero aplazó una sesión del Congreso, de abril a julio de 1861. Después, en uso de su poder de comandante en jefe, Lincoln reunió las milicias, expandió el ejército y la armada sin la debida autorización del Congreso, convocó a voluntarios para el servicio militar, gastó fondos públicos sin pedir la previa asignación del Congreso, suspendió el *habeas corpus* e instituyó un cerco naval contra la Confederación. En julio declaró en el Congreso:

No quedaba otra opción que invocar las facultades [de la rama ejecutiva] del Gobierno y de, ese modo, resistir al acto de

fuerza esgrimido para su destrucción con un acto de fuerza encaminado a su preservación.... Estas medidas, sean en rigor legales o no, se aplicaron bajo lo que pareció ser una demanda popular y una necesidad pública; confiando, entonces como hoy, en que el Congreso las ratificaría sin dilación.... Ahora se insiste en que es el Congreso, y no el Ejecutivo, el que está investido de ese poder. Pero la Constitución misma guarda silencio en cuanto a qué, o quién, ha de ejercer el poder; y como es obvio que esa disposición fue creada para peligrosas situaciones de emergencia, no es verosímil que la intención de los autores de ese instrumento haya sido que, en todos los casos, se deje que el peligro siga su curso mientras el Congreso se reúne, siendo que tal reunión puede ser impedida, como se intentó en este caso, por obra de la rebelión.... Con el más profundo pesar, el Ejecutivo vio que el deber de ejercer sus facultades de guerra en defensa del gobierno le era



impuesto por la fuerza misma de las circunstancias.

Pero el ejercicio del poder de Lincoln no se detuvo allí. En la primavera de 1862, él participó en la dirección de los ejércitos de la Unión. En forma personal, determinó el plan de operaciones y dirigió el movimiento de las tropas por medio de órdenes ejecutivas de guerra. No obstante, Lincoln fue el último presidente que se involucró de modo tan directo en la formulación de políticas militares detalladas.

La forma en que Lincoln usó el poder de comandante en jefe ayudó a confirmar al presidente como el principal director de las fuerzas militares de la nación. En todo el siglo XIX, sin duda, lo mismo que en el XVIII, no hubo una distinción clara entre la competencia política y la militar. La mayoría de los políticos eran capaces de asumir el mando militar, y el ejercicio de funciones militares por el presidente creó pocas dificultades,

tal vez porque a pesar de la amplitud de los poderes asumidos por Lincoln, los presidentes siguieron respetando ante todo las restricciones constitucionales a su autoridad. En ese periodo se formó una clara jerarquía político-militar: el presidente ocupaba el más alto rango, con los secretarios de guerra y de la armada, y daba órdenes directas a los comandantes uniformados que estaban destacados en el campo de batalla. Por lo tanto, las responsabilidades políticas y militares siguieron estando mezcladas. A menudo el presidente tenía experiencia militar previa y los generales se llegaban a involucrar en la política. Hacia el final del siglo XIX y el inicio del XX, la idea de una combinación de comandante militar y presidente ya se había vuelto más difícil de sostener. El arribo de la nueva tecnología, el profesionalismo militar y la emergencia de los Estados Unidos en la escena internacional alteraron la relación entre los políticos y los comandantes militares. Sin embargo, el sólido principio de la aceptación

del control civil establecido en el siglo XIX sirvió para solidificar esta tradición en el siglo XX, aunque en forma un poco diferente.

Un equilibrio cambiante en el siglo XX

El siglo XX trajo consigo el inicio de una gran guerra. Cuando Woodrow Wilson fue elegido presidente, en 1912, una abrumadora mayoría de los objetivos de los Estados Unidos eran de tipo interno. Cuando estalló la guerra en Europa, en 1914, Wilson eligió una posición neutral para el país. Sin embargo, los actos beligerantes contra intereses económicos de los EE.UU. y contra los derechos de países neutrales indujeron a Wilson a solicitar al Congreso una declaración formal de guerra contra Alemania.

Al término de la Primera Guerra Mundial, Wilson no logró que el Senado ratificara el tratado de

la Liga de las Naciones, lo cual hundió a los Estados Unidos en el aislamiento. Los presidentes subsiguientes se enfrentaron a un Congreso renuente a involucrarse en asuntos internacionales. Entre 1929 y 1930, el Congreso aprobó una serie de altos aranceles que culminó con la Ley Arancelaria Smoot-Hawley. El propósito de esos aranceles era proteger a la economía de los Estados Unidos de la interferencia exterior y eso aumentó el aislamiento de este país. En 1935, 1936 y 1937, el Congreso aprobó una serie de Leyes de Neutralidad con el fin de asegurarse de que la nación se pudiera mantener al margen de otra gran guerra europea.

El apogeo del aislacionismo se alcanzó en la administración de Franklin Roosevelt. De cara a la crisis de la Gran Depresión, Roosevelt apoyó la neutralidad de los EE.UU. en 1935 y dio la preferencia a las prioridades nacionales sobre las de política exterior. No fue sino hasta fines de la década de 1930 cuando Roosevelt se empezó a dar cuenta de la importancia de hacer que el país se involucrara en los asuntos de Europa.

Es irónico, pero la misma Corte Suprema conservadora que trató de limitar las políticas de reforma económica del “Nuevo Trato” de Roosevelt en la esfera interna, fue la que al final decidió que la presidencia fuera el actor principal en los asuntos externos y reforzó el control y la dirección de las fuerzas militares por el presidente. En 1936, en el caso *Estados Unidos vs. Curtiss-Wright Corporation*, la Corte Suprema trazó una distinción fundamental entre los poderes del presidente en asuntos internos y externos, declarando que la presidencia es el “único órgano del gobierno federal en la esfera de las relaciones internacionales; un poder que no requiere de una ley del Congreso como base para su ejercicio”. La Corte argumentó que la autoridad inherente del presidente en asuntos externos ha sido consagrada por la Constitución, la historia y la necesidad actual.

En la época en que el gobierno de Roosevelt se empezó a preocupar por los asuntos internacionales, como los nubarrones de guerra que se cernían sobre Europa, el mundo ya había cambiado en forma notable. En primer lugar, la revolución tecnológica



hacía que a cualquier presidente le fuera difícil estar totalmente al tanto de la naturaleza y las estrategias de la guerra. En segundo lugar, la Segunda Guerra Mundial era un conflicto global. Estos factores impugnaban la idea de que un autoridad civil pudiera dirigir las fuerzas militares, día tras día, en la guerra y después de ella. Sin embargo, en nuestros tiempos, la mayoría de los civiles, el presidente y su personal—y también el secretario de defensa—siguen teniendo un firme control de los círculos militares del país. Es justo decir también que por el “poder de los fondos”, de tipo constitucional —el hecho de que el Congreso de los Estados Unidos se encargue de asignar todo el dinero de las fuerzas militares—, los senadores y los miembros del Congreso que están dispuestos a dedicar su tiempo al asunto pueden ejercer su influencia y control en ese rubro.

La llegada de la Guerra Fría en 1945 significó el final tajante de la tradición nacional de aislacionismo y llevó a los Estados Unidos a una posición de liderazgo en los asuntos mundiales. A raíz de que un gran número de ex combatientes regresaron a la patria al cabo de la Segunda Guerra Mundial, muchos de ellos empezaron a desempeñar papeles civiles en el gobierno, en la vida académica y en los negocios, forjando por vez primera numerosas relaciones entre los servicios militares, las empresas y otros sectores de la sociedad del país. Las fuerzas armadas, que en el pasado habían estado un tanto aisladas de la sociedad estadounidense, se involucraban ahora en ella de un modo mucho más activo. El cambio dio lugar a importantes modificaciones en las actitudes del público y las elites frente a las fuerzas militares. El temor a las fuerzas militares, que prevaleció en el siglo XIX, fue sustituido en gran parte por un cabal conocimiento y aprecio del papel de las fuerzas armadas en la política exterior de los EE.UU. en la época de la Guerra Fría.

La combinación de los avances técnicos y la intervención del país en los asuntos mundiales requirió nuevas instituciones gubernamentales para controlar, organizar y vigilar a las fuerzas y las instituciones militares. Las Leyes de Seguridad Nacional de

1947 y 1949 instauraron un mayor control centralizado con la creación del Estado Mayor Conjunto y el Departamento de Defensa. El cargo de secretario de defensa, subordinado al presidente y con rango de gabinete, no tardó en constituirse como el enlace entre los militares y su comando civil. La Ley de la Reorganización de la Defensa, que dio más poder al secretario de defensa en 1958, y la fuerte influencia de Robert McNamara cuando ocupó este puesto en la década de 1960, fueron factores que consolidaron el poder y la autoridad del cargo de secretario de defensa. Estos cambios sirvieron para mantener el poder de la presidencia en asuntos militares bajo las nuevas circunstancias. Durante toda la Guerra Fría, el centro de la autoridad estratégica siguió siendo el presidente. La rama ejecutiva, a través del Consejo de Seguridad Nacional en la Casa Blanca y el secretario de defensa, ejerció una autoridad crítica en cuestiones como los niveles de fuerza, la adquisición y el despliegue de armas y el uso de esa fuerza.

El fracaso de las fuerzas militares de los EE.UU. en su intento de lograr sus metas inmediatas de combate en la Guerra de Vietnam tuvo el efecto de debilitar más el poder y la autoridad de los militares profesionales frente a la autoridad civil. Una vez más, muchos estadounidenses desconfiaron de las soluciones militares y de las opciones de carácter bélico. Aun entre los propios militares se generó una actitud de mayor cautela frente al uso de las fuerzas armadas. Desde la década de 1970, muchos jefes militares habían sido renuentes al uso de la fuerza, afirmando que el uso limitado de la fuerza militar con fines políticos, sin un objetivo claramente declarado, se traduciría en un fracaso.

Esa renuencia provenía de dos fuentes. La primera de ellas, el fracaso en Vietnam que dio lugar al “síndrome” post-Vietnam: presidentes, jefes militares, el Congreso y el público en general expresaron su dudas en cuanto a la capacidad de las fuerzas militares para lograr las metas del país. La segunda fuente fue que el Congreso afirmó su autoridad con el fin de controlar al presidente si éste decide recurrir a la fuerza militar, como ocurrió con la intervención de los Estados Unidos en Vietnam. En 1973, el Congreso aprobó la Ley

de Poderes de Guerra, a pesar del veto del presidente Nixon. Con ella se trató de limitar el poder del presidente para enviar a las fuerzas armadas al exterior sin la aprobación del Congreso. De acuerdo con la ley, el propósito era “dar cumplimiento a la intención de los forjadores de la Constitución... y asegurarse de que el juicio colectivo, el del Congreso y el del presidente, se aplicaran a la inclusión de las fuerzas armadas de los Estados Unidos” en un conflicto del exterior. Con miras a rectificar el aumento del poder del presidente para hacer la guerra, la ley exige que éste haga consultas y rinda informes, y describe lo que el Congreso puede hacer para impedir el uso de las fuerzas armadas por el presidente.

A pesar de sus intenciones, la Ley de Poderes de Guerra sigue siendo en gran parte simbólica por el rechazo del Congreso a usarla y por la queja presidencial de que dicha ley es inconstitucional. De hecho, la ley fomentó tal vez el uso de la fuerza militar por el presidente al autorizar el envío de dicha fuerza antes que se haya recibido la aprobación del Congreso.

En todo el siglo XX, el control civil de las fuerzas armadas, ya sea por el presidente o el Congreso, se ha reforzado e institucionalizado más en el gobierno y en la sociedad de los EE.UU. en general. De un modo inevitable, el creciente poder de las armas ha dado más celeridad a esta tendencia hacia un comando y control civil más firme de las fuerzas y las instituciones militares.

Los límites del consejo militar

Al entrar al nuevo siglo, el problema más probable de los Estados Unidos no es que las fuerzas militares profesionales se lleguen a desentender del control civil o se opongan de algún modo a éste. Más bien, el conflicto se podría deber a que los jefes civiles, a causa de su formación y su experiencia, no contarán con la pericia técnica debida para hacer frente a los complejos y riesgosos problemas del siglo XXI. El desafío para el liderazgo civil es trabajar en forma eficaz con profesionales militares y asegurarse de que el presidente y su personal tengan acceso a los peritos técnicos necesarios y a la información que se requiere para una toma de decisiones eficaz.



La índole y la magnitud de la influencia militar en la política exterior y de defensa nacional han tenido altas y bajas a lo largo de la historia de los Estados Unidos. La influencia de los militares depende de cierto número de factores, entre ellos la percepción pública de las amenazas externas y de las estructuras y funciones militares consagradas por la ley y la tradición. Las fuerzas militares del país, en sí mismas, distan mucho de ser de tipo monolítico, pero por ahora la mejor descripción del papel de los jefes militares en la democracia de los EE.UU. es el de consejeros expertos. Así lo explicó el general Matthew Ridgway, máximo comandante militar en la Segunda Guerra Mundial y en la Guerra de Corea:

El consejero militar debe expresar su opinión profesional competente, con base en los aspectos militares de los programas que se le presentan, de acuerdo con su estimación valerosa, sincera y objetiva del interés nacional y sin tomar en cuenta la política del gobierno en cualquier momento en particular. Debe limitar su consejo a los aspectos militares esenciales.

En suma, el oficial profesional tiene que ser un experto en emitir juicios acerca de cómo se puede usar la fuerza militar de la manera más eficaz. En otros asuntos les debe ceder la palabra a los civiles. Así es como la Constitución y la tradición de los EE.UU. han restringido a las fuerzas militares a funciones netamente administrativas e instrumentales en el proceso político.

Ahora que Estados Unidos avanza en el siglo XXI no se pregunta a los jefes militares cuándo y dónde hacer la guerra. Se les hace una pregunta mucho más discreta: ¿cómo se puede utilizar con más eficacia a las fuerzas militares en un momento determinado y con un propósito estratégico en particular? En 1983, Ronald Reagan no preguntó a los militares si las fuerzas de combate de los EE.UU. debían entrar a Granada para estabilizar una situación amenazante, sino cómo se debía llevar a cabo esa misión. Tampoco los presidentes Bush o Clinton consultaron a los comandantes militares si debían expulsar a Irak de Kuwait, o proteger a los albaneses de Kosovo contra el ataque de los serbios. Lo único que pregun-

taron fue cómo alcanzar esos objetivos sin dilación y con el mínimo de bajas. Así pues, la costumbre, la tradición y la legalidad se han unido para establecer con firmeza el control civil sobre las fuerzas militares en la política y en la sociedad de los Estados Unidos.

La experiencia de los EE.UU. les puede aportar valiosas lecciones a los países que luchan con los desafíos de una democracia emergente. El más obvio de esos desafíos es, tal vez, la amenaza de que los mandos militares tomen el poder. Hay dos principios importantes que pueden reforzar el control civil: el primero es que a una democracia surgida en fecha reciente le conviene establecer un fundamento constitucional sólido como base para el control civil de las fuerzas militares. A pesar de ciertas ambigüedades, la Constitución de los EE.UU. divide el poder militar entre la legislatura y la rama ejecutiva, en una división que ayuda a prevenir los abusos de poder. Además, la Constitución dispone con claridad que el presidente, un dirigente civil de elección popular, sea el comandante en jefe de las fuerzas armadas. En este caso, el elemento crucial es que las facultades del presidente están definidas y limitadas en su conjunto y que el Congreso, las cortes de los EE.UU. y el electorado, tienen un poder sustancial. Por lo tanto, el comando del presidente sobre los militares no le facilita el comando sobre otros sectores. El carácter primordialmente civil del presidente se ha mantenido a lo largo de la historia del país. No más de cuatro presidentes —Washington, Jackson, Grant y Eisenhower— han hecho una carrera militar importante antes de llegar a la presidencia. Y cada uno de ellos entendió la necesidad de mantener sus funciones militares y políticas en planos distintos y separados. El general Dwight Eisenhower llevó tan lejos este principio, que se negó a votar cuando estaba al frente de las fuerzas aliadas en Europa, en la Segunda Guerra Mundial.

El segundo de los principios clave requiere que los militares desempeñen un papel de índole administrativa, no de creación de políticas. La negativa de Eisenhower a votar cuando estaba en servicio en el ejército puso de manifiesto su creencia de que las decisiones militares no deben ser eclipsadas por las decisiones

políticas. Los generales no se deben involucrar en el proceso de toma de decisiones políticas. A cambio de eso, pueden brindar asesoría acerca del uso de las fuerzas militares para el logro de las metas de los que elaboran las políticas, y con respecto al probable éxito del resultado militar. Se debe dejar en manos de los dirigentes políticos la decisión de recurrir o no a la opción militar.

Este segundo principio es mucho más difícil de aplicar que las garantías constitucionales. Si bien una constitución escrita que especifique la división adecuada del poder entre los dirigentes militares y políticos es



excelente como un primer paso, el reto consiste en convencer a los militares de que su papel es de carácter subordinado. Una cultura que ha glorificado a las fuerzas armadas es a menudo el mayor obstáculo para el control civil de los militares. Cambiar esa cultura es una tarea difícil, pero necesaria si se desea tener a los militares bajo el control civil. Todo esto requiere tiempo y educación. Los viejos jefes que desconfían de los dirigentes civiles tendrán que ser reemplazados por otros que en verdad deseen trabajar con el liderazgo civil

y estar a su servicio. Es obvio que si el liderazgo civil es de elección popular, su legitimidad a los ojos de la gente le ayudará a controlar a las fuerzas militares. Esta labor es difícil, pero no más que la construcción de un gobierno democrático firme. Es preciso aclarar que las fuerzas militares que se ven a sí mismas como un elemento más de la sociedad democrática serán más fuertes, y no más débiles, porque sus actos tendrán más probabilidades de reflejar la voluntad soberana de la población a la cual deben servir. ■

Para lecturas adicionales:

Kenneth C. Allard,
Command, Control, and the
Common Defense.
(Yale University Press, 1990)

Peter Douglas Feaver,
Guarding the Guardians: Civilian
Control of Nuclear Weapons in
the United States.
(Cornell University Press, 1992)

Andrew J. Goodpaster y
Samuel P. Huntington, comps.
Civil-Military Relations.
(American Enterprise Institute for
Public Policy Research, 1977)

Samuel P. Huntington,
The Soldier and the State: The
Theory and Politics of Civil-
Military Relations.
(Vintage Books, 1964)

Morris Janowitz,
The Professional Soldier.
(Free Press, 1980)

Burton M. Sapin
y Richard C. Snyder.
The Role of the Military in
American Foreign Policy.
(Doubleday, 1954)

Adam Yarmolinsky,
The Military Establishment.
(Perennial Library, 1973)

Enciclopedia de la
DEMOCRACIA

